

A nova arquitectura da Administração Central do Estado e a política pública de arquivos ¹

PEDRO PENTEADO

“...pour faciliter l’adoption et l’application d’une nouvelle législation, les gouvernants doivent être convaincus du caractère essentiel d’une politique en matière d’archives, outil indispensable à leur action politique, économique et sociale”.

Carol COUTURE ²

“ ... a sociedade não dispõe de um dos mecanismos ... fundamentais para controle do Estado: a informação. A opacidade dos arquivos públicos tem resistido aos diversos projectos de reforma do Estado”.

José Maria JARDIM ³

1. Alguém está a mexer no nosso queijo? ⁴

Vivemos hoje uma época em que as administrações públicas vão abandonando o modelo burocrático e as pesadas estruturas tradicionais onde mergulharam durante décadas, ao mesmo tempo que procuram implementar novas soluções, em resposta ao declínio do Estado-Providência, à desaceleração do crescimento económico e à crise financeira. Apesar de não haver um modelo único para a sua reforma nos vários países da Europa Ocidental, encontramos aí preocupações comuns, enquadradas por paradigmas e correntes teóricas dominantes, como a Nova Gestão Pública ou a

1 Este artigo tem como base o conteúdo, devidamente actualizado, da comunicação que apresentámos ao 9.º Congresso de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, intitulada “A nova arquitectura da Administração Pública, os arquivos e o papel da DGARQ: como transformar ameaças em oportunidades”, a qual não constou das respectivas actas.

2 COUTURE, Carol. “Rôle et champ d’application de la législation archivistique”. *Ciberlegenda* [Em linha]. N.º 1, (1998). [Consult. 27 Mai. 2007]. Disponível em <URL: <http://www.uff.br/mestcii/carol11.htm>>. ISSN?

3 JARDIM, José Maria - *Sistemas e Políticas Públicas de Arquivos no Brasil*. [Em linha]. [Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal Fluminense, 1995], p-75-76. [Consult. 27 Mai. 2007]. Disponível em <URL: <http://www.uff.br/ppgci/editais/sistemas/>>. Corresponde à p. 59-60 do obra impressa.

4 Alusão à obra de JOHNSON, Spencer - *Quem mexeu no meu queijo*. Cascais: Pergaminho, 2002, onde, na falta de queijo, ratos e humanos são obrigados a mudar-se, na procura de novo queijo, para poder sobreviver. No caso dos arquivos portugueses, a questão é se alguém se está a inquietar com a mudança que é preciso implementar para acompanhar a nova arquitectura da AP, ou se nos vão/vamos deixar apodrecer, juntamente com o “velho queijo” e o que ele implica, ao nível do papel e da imagem dos arquivistas na sociedade.

Governança. É o caso das preocupações em torno da melhoria da qualidade e da rapidez dos serviços prestados aos cidadãos e às empresas, para tornar a economia mais competitiva, bem como da redução da despesa pública e do aumento da eficácia da actuação do Estado, factores que reforçam a legitimidade do poder político.

Outros factores caracterizam a renovação em curso, com modalidades diferentes consoante o caso em análise. Entre estes destacamos a pressão para diminuir a dimensão do sector público e privatizar ou proceder à externalização de funções do Estado, a maior focalização no cidadão-cliente, o maior nível de exigência deste em participar nas grandes decisões públicas e estar informado sobre elas, a tendência para uma maior descentralização nesse movimento de aproximação ao cidadão-cliente, a aposta na cooperação entre distintos níveis de governo ou entre estes e as empresas e a sociedade civil, a criação de redes colaborativas em torno da implementação de políticas públicas, a maior responsabilização dos agentes públicos e a crescente ênfase nos mecanismos que permitem, de uma forma transparente, o controle dos seus resultados, o uso das tecnologias para facilitar o acesso à informação, bem como a agilização de processo de elaboração e circulação dos produtos e serviços que o Estado disponibiliza⁵. Trata-se, pois, de uma mudança que implica, forçosamente, uma maior valorização da informação e do conhecimento detido pelas administrações públicas.

Como é que estas transformações estão a ser levadas a cabo em Portugal? O processo está a ser acompanhado, no que diz respeito à informação arquivística, por um adequado estabelecimento de políticas públicas e uma significativa preocupação governamental? A Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ), enquanto órgão de coordenação do sistema nacional de arquivos, está a cumprir a sua missão? Está a haver o investimento necessário, da parte do Governo, para fazer acompanhar as reformas organizacionais de uma correcta gestão da informação arquivística? Os repositórios desta informação, que constituem uma parte considerável da memória da Administração Pública, estão realmente a ser valorizados e enquadrados numa estratégia orientada para facilitar o novo papel do Estado na sua relação com os cidadãos e as empresas? Estes têm a correcta percepção da importância dos arquivos públicos para a defesa dos seus direitos e interesses e estão a acompanhar ou a fazer alguma pressão no sentido da sua

5 CATALÀ, Joan Prats i – *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP, 2005; PINO, Eloísa del – *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia ls Administraciones y las políticas públicas*. Madrid: INAP, 2004.

integração nos sistemas de informação da Administração Pública (AP) e na promoção do seu acesso? Qual o papel dos profissionais da área, neste contexto?

As transformações em curso colocam pois, várias questões de fundo, às quais não podemos ficar indiferentes e o presente artigo tenta, em parte, responder, procurando realizar um primeiro ponto de situação, identificar as ameaças existentes à componente arquivística da mudança da AP e as barreiras que é preciso, a este nível, transpor.

2. A nova arquitectura da Administração Central do Estado e os arquivos

2.1 – Os contornos da reestruturação

Nos últimos anos, em Portugal, multiplicaram-se as iniciativas de reforma da Administração Pública, devido à necessidade de responder às consequências da sua excessiva dimensão e custos, bem como às exigências dos cidadãos e das empresas em obter melhorias significativas dos serviços prestados pelo Estado. De todas essas iniciativas, merece particular destaque o PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, criado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 124/2005, de 4 de Agosto, com o objectivo de proceder à referida reestruturação através de:

- a) diminuição do número de unidades orgânicas e dos recursos que lhe estão afectos, “por via da descentralização, desconcentração, fusão ou extinção”;
- b) simplificação e agilização de processos e melhoria da qualidade dos serviços públicos;
- c) organização progressiva de serviços de partilha de funções comuns e atribuição de competências transversais às Secretarias-Gerais, incluindo no domínio da informação/documentação arquivística.

Após a primeira fase dos trabalhos, centrada na avaliação das macro-estruturas ministeriais, o grupo de trabalho do PRACE propôs:

- a) a extinção de 246 estruturas orgânicas existentes (38 órgãos consultivos, 98 organismos dos serviços centrais, 101 serviços desconcentrados e uma estrutura de missão, entre outras);
- b) a criação de 60 novas estruturas (5 órgãos consultivos, 37 organismos dos serviços centrais ministeriais, 14 serviços desconcentrados e 4 estruturas de missão).

Esta proposta foi consagrada na RCM n.º 39/2006, de 26 de Abril, que aprovou as orientações gerais e especiais para a reestruturação dos ministérios e reconheceu que o Governo estava em condições de dar início à fase de execução do PRACE.

Depois disto, foi publicada legislação importante para compreender melhor os contornos do processo de reforma da Administração Central do Estado (ACE). O primeiro diploma a que nos reportamos foi o Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, que:

a) concedeu competências aos secretários-gerais para traçar o destino dos arquivos de organismos extintos "tendo em conta as condições oferecidas para a sua conservação e utilização, sem prejuízo do respeito pela legislação aplicável";

b) mandou que, em casos de fusão, os arquivos transitassem para os serviços que passavam a exercer as competências transferidas, se para tal fossem necessários;

c) deu indicações para enviar os processos individuais dos trabalhadores aos serviços a que passassem a ficar afectos;

d) ordenou que, conjuntamente com os arquivos transferidos, fosse também remetido o equipamento necessário para a sua consulta.

A 27 de Outubro foram publicadas as leis orgânicas dos ministérios, com a inclusão sistemática de competências arquivísticas nas Secretarias-Gerais, que passavam a ter de proceder à "recolha, tratamento, conservação e comunicação dos arquivos que deix[ass]em de ser de uso corrente por parte dos organismos produtores"⁶. Tornava-se, assim, evidente o papel central que estes organismos iam ter na nova arquitectura da AP, no que diz respeito aos arquivos, assumindo funções de entidade gestora da sua documentação, bem como da produzida, recebida e guardada por outras entidades sob a alçada dos respectivos ministérios.

Os Decretos Regulamentares que consignam as leis orgânicas das Secretarias-Gerais viriam a ser publicadas gradualmente, exceptuando a do Ministério da Defesa Nacional, entre Fevereiro e Maio de 2007. Em 73 % dos casos, mantiveram referências às funções de gestão dos "arquivos que deixavam de ser uso corrente por parte dos organismos produtores", associando-a, em 53% das situações, à necessidade de promover "boas práticas de gestão de documentos". 47 % dos casos referiam-se explicitamente às competências das Secretarias-Gerais na gestão do arquivo histórico do

⁶ Esta foi a fórmula maioritariamente usada nas referidas leis orgânicas.

respectivo ministério, mesmo onde este não existia antes (ex. Ministério do Ambiente, Administração Interna, Justiça ou Saúde). Independentemente da fórmula usada, 100% dos Decretos Regulamentares pressupunham responsabilidade das Secretarias-Gerais na gestão da documentação com valor arquivístico ou interesse histórico, o que configurava, na maior parte dos casos, a necessidade de desenvolver competências organizacionais que anteriormente não detinham.

A esta fase seguiu-se a da publicação de Portarias, ainda em curso, na qual foram definidas as estruturas nucleares das Secretarias-Gerais. Os cinco casos que estudámos, publicados até 31 de Maio, procederam à integração dos serviços de arquivo em Direcções de Serviços de Informação/Documentação, partilhando-os com outras áreas, como a da Comunicação, Relações Públicas ou Assuntos Jurídicos ⁷. Contudo, só é possível termos uma percepção total do processo de mudança a partir de um inventário completo de como a legislação que definiu a estrutura dos organismos criados e fundidos com o PRACE, bem como as directivas internas a cada um deles, contemplou, ou não, as funções de gestão da informação arquivística. Os casos conhecidos permitem apurar uma diversidade de situações que precisam ainda de ser analisados em detalhe, na sua globalidade ⁸.

2.2 – Um novo modelo de gestão dos arquivos da Administração Central do Estado

A parte mais relevante deste novo corpo legislativo consigna um novo modelo de gestão dos arquivos da ACE, que corresponde ao preconizado pela Direcção do órgão de coordenação do sistema nacional de arquivos. Ele implica que as Secretarias-Gerais possuam “suficientes estruturas e meios com uma adequada definição de competências”, sendo, neste contexto, factor crítico de sucesso a criação de serviços de arquivo, com identidade orgânica própria, pessoal especializado de quadro, e autoridade

⁷ O caso da Secretaria-Geral do Ministério da Economia e Inovação, expresso na Portaria n.º 533/2007, de 30 de Abril, art.º 8, n.º 1, é, na nossa perspectiva, aquele onde a definição das funções arquivísticas se aproxima mais do modelo expresso pelo órgão de coordenação, que apresentámos publicamente no dia 30 de Novembro de 2006 (cf. infra, pontos 2.2 e 2.3.1).

⁸ Referimos, a título de exemplo, dois casos. O primeiro, da Direcção-Geral de Arquivos, que apesar da Portaria n.º 372/2007, de 30 de Março, incluir na sua Direcção de Serviços de Gestão competências para assegurar a gestão do sistema de arquivo da organização, estas foram transferidas por despacho directivo para o Gabinete SIARQ, criado especificamente para a referida gestão, desenhada com base num projecto de implementação da NP 4438. O segundo exemplo é o do novo Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres, I.P. que, de acordo com a Portaria n.º 545/2007, de 30 de Abril, possui um Departamento de Informação Documental e Publicações que, entre outros, “gere o acervo bibliográfico e documental próprio, bem como o arquivo histórico relacionado com os transportes terrestres”.

suficiente para poderem conduzir e implantar políticas de gestão integrada de arquivos, bem como efectuar a coordenação geral do respectivo sistema de arquivo, no âmbito ministerial, em articulação com a DGARQ. Nesse enquadramento conjunto, devem ainda assegurar funções de planeamento estratégico, definindo prioridades de actuação, com as direcções-gerais e outros organismos do respectivo ministério (por ex., ao nível do estabelecimento de portarias de gestão de documentos). Deve também competir-lhes, entre outras, o apoio técnico aos referidos organismos, a promoção de instrumentos para a construção da interoperabilidade entre sistemas de informação governamentais, bem como funções de arquivo central (ex.: recolha, armazenamento, recuperação e comunicação da informação).

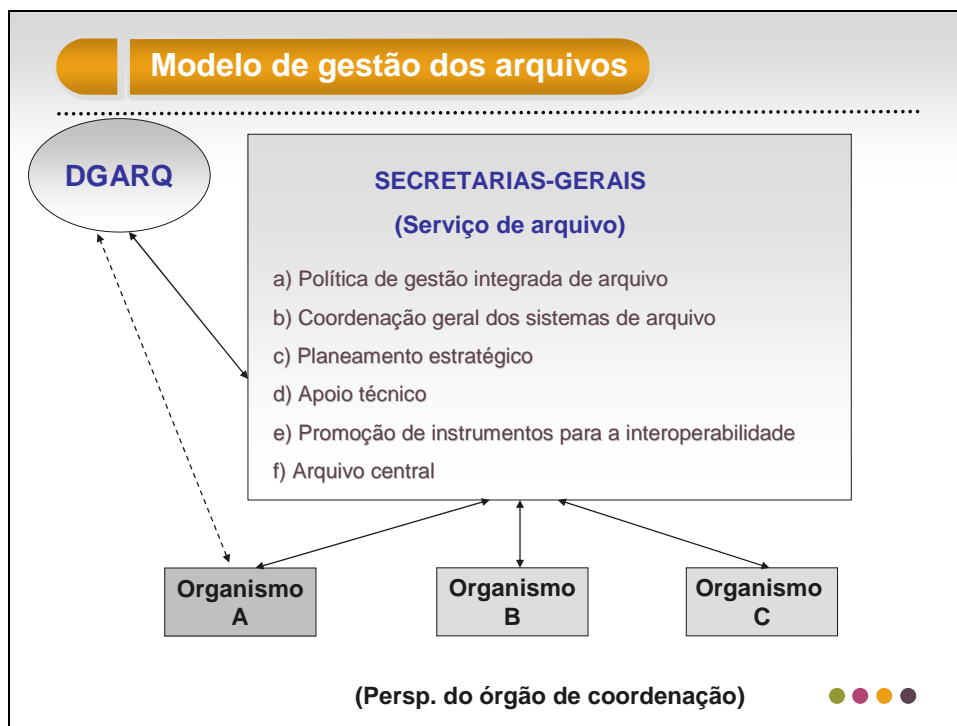


Fig. 1 – Modelo de gestão dos arquivos na perspectiva do órgão de coordenação⁹

Para este efeito, devem contar com o apoio técnico do órgão de coordenação. Assim, o modelo estabelece uma relação preferencial deste organismo com as Secretarias-Gerais, reforçando, deste modo, o seu papel como elo importante da rede de

⁹ Fonte: PENTEADO, Pedro. "Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da ACE" [comunicação]. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2007]. Disponível em <URL: http://www.iannt.pt/instituto.html?menu=closed&conteudo=arq_reestruturacao_ap&conteudo_nome=Arquivos%20e%20Reestrutura%E7%E3o%20da%20Administra%E7%E3o%20P%FABlica > [ficheiro com o título Apres_PPenteado.pdf] (não confundir com o estudo com o mesmo título, publicado pelo ex-Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo e referido na nota 12).

arquivos públicos. Esta situação não invalida a possibilidade de relacionamento directo do referido órgão com as direcções-gerais e outros organismos da ACE.

Do ponto de vista da entidade coordenadora, esta solução configura a melhor resposta possível para o problema do esgotamento do modelo custodial centralizado de arquivos públicos, que anteriormente vigorava com baixo nível de eficácia, como o comprova o Diagnóstico aos Arquivos Intermédios, que detectou 681 km de documentação acumulada nos organismos da ACE (cinco vezes mais do que a capacidade de armazenamento da Torre do Tombo), maioritariamente sem avaliação ou inventário e de difícil acesso por parte do Estado e dos cidadãos ¹⁰.

2.3 O papel e a actuação do órgão de coordenação

2.3.1 – A criação da DGARQ e as suas competências

Retornemos ao conjunto das leis orgânicas publicadas a 27 de Outubro de 2006 para destacar a do Ministério da Cultura: o Decreto-Lei n.º 215/2006. Este apresentava novidades no que dizia respeito ao órgão de coordenação do sistema nacional de arquivos, que era então o Instituto dos Arquivos Nacionais/Torre do Tombo (IAN/TT). Segundo o referido diploma, aquele organismo era extinto para dar lugar à criação da Direcção-Geral de Arquivos, que assumia aquela competência, devendo ainda superintender técnica e normativamente e realizar acções de auditoria em todos os arquivos do Estado, autarquias locais e empresas públicas, bem como em todos os conjuntos documentais que, nos termos da lei, viessem a integrar o património arquivístico protegido.

Devia também promover o desenvolvimento e a qualificação da rede nacional de arquivos e salvaguardar e valorizar o património à guarda dos serviços dependentes da DGARQ. Entre estes passava a estar o Arquivo Nacional da Torre do Tombo, entretanto recriado, e o repositório arquivístico do Centro Português de Fotografia, para além dos arquivos distritais (excepto de Braga e o de Coimbra) ¹¹. Ficava, assim, definido o núcleo “duro” do novo desenho do sistema nacional de arquivos, no que diz respeito à Administração Central.

10 Cf. SANTOS, M. L. Lima dos; PEREIRA, M. Halpern (coord.) - *Diagnóstico aos arquivos intermédios da Administração Central*. Lisboa: OAC, IAN/TT, 2003 e PENTEADO, Pedro. “Gestión de documentos de archivo en la Administración Central: desarrollo y desafíos en un contexto cambiante”. *Tabula. Estudios archivísticos de Castilla y León*. N.º 8, (2005), p. 55-68. ISSN 132-6506.

11 Cf. ainda o Decreto-Regulamentar n.º 34/2007 e a Portaria n.º 372/2007, respectivamente, de 29 e 30 de Março. Este último diploma refere-se ainda à obrigação dos arquivos distritais prestarem “serviços de consultoria e apoio técnico” e ajudarem os “serviços centrais da DGARQ na gestão de programas e na promoção de iniciativas e projectos, na respectiva área geográfica de intervenção”. Embora, no caso, se refira aos arquivos de Porto e Leiria, tal obrigação não se limita a estes.

2.3.2 - As “Orientações...” e a sua promoção

Para facilitar a concretização das intenções do Governo no que dizia respeito ao PRACE, o órgão de coordenação apostou em diversas soluções facilitadoras da implementação da nova arquitectura da AP, na sua dimensão arquivística. A principal passou pela publicação das “Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da Administração Central do Estado”, que o ex-IAN/TT colocou na web em Setembro de 2006, antecipando-se às necessidades de apoio que viriam a ser geradas com a reforma dos organismos públicos ¹².

As “Orientações...” davam indicações claras do que deveria ser feito com os arquivos dos organismos que iam ser alvo de extinção e fusão. Para tal, apresentavam o enquadramento legislativo que deviam respeitar em todos os processos de gestão de documentos que viessem a desenvolver. Depois especificava os pressupostos teóricos e os procedimentos arquivísticos a implementar para solucionar os problemas associados às seguintes situações:

- 1) transferência de competências entre organismos que continuavam a existir;
- 2) mudança de nome de um organismo;
- 3) transferência de competências no momento da extinção de um organismo;
- 4) privatização de funções do Estado.

As “Orientações...” incluíam também um ponto específico sobre o que deviam fazer os organismos da AP no que dizia respeito aos sistemas informáticos. Possuíam ainda um capítulo em que era apresentado um modelo de percurso por etapas, especialmente aplicável a um contexto de passagem de competências de um organismo para outro, centrando-se sobre a transferência de documentação e acentuando a necessidade de um diagnóstico prévio para melhor planear este tipo de intervenções. Partindo do princípio que a reforma constituía uma excelente ocasião para a reorganização do sistema de arquivo, forneciam ainda indicações para este efeito. Por último, as “Orientações...” incluíam uma bibliografia, uma ficha das principais etapas referidas, um questionário para aplicar na etapa de diagnóstico, formulários para controlar os processos de transferência de documentos entre organismos ou para

12 PENTEADO, Pedro (coord.). “Orientações para a gestão de documentos de arquivo no contexto de uma reestruturação da ACE”. [Em linha]. [Consult. 15 Jul. 2007]. Disponível em <URL: http://www.iantt.pt/instituto.html?menu=closed&conteudo=arq_reestruturacao_ap&conteudo_nome=Arquivos%20e%20Reestruturacao%20da%20Administracao%20Publica > [ficheiro com o título Orientacoes_ACE_v1a.pdf].

entidades públicas de custódia de arquivos, uma lista das portarias de gestão de documentos em vigor, bem como um glossário dos termos arquivísticos.

Depois da publicação das “Orientações...”, o ex-IAN/TT procurou difundir-las junto dos organismos da Administração Pública, bem como promover reflexões e debates em torno das consequências arquivísticas do PRACE. Foi com este objectivo que, em 24 de Outubro de 2006, promoveu um workshop especializado, que incluiu a participação de representantes das Secretarias-Gerais. As recomendações deste encontro, muitas delas próximas da perspectiva do ex-IAN/TT, estão disponíveis no seu sítio web. Entre outras, foram consideradas essenciais para pôr em marcha um processo eficaz de reforma, acompanhado de uma boa gestão dos arquivos:

a) a criação urgente de entidades coordenadoras da “reestruturação dos arquivos”, em cada ministério;

c) a necessidade dos organismos envolvidos na mudança assegurarem o acesso continuado à informação de arquivo;

d) a realização atempada de diagnósticos e a planificação rigorosa dos meios e das acções a desenvolver, para este efeito, não esquecendo as infra-estruturas adequadas para os arquivos centrais dos ministérios e os meios financeiros, a afectar num horizonte plurianual;

e) o aumento do número de arquivistas nos ministérios e a reconversão de actuais profissionais da AP para o sector,

f) a necessidade de efectuar a avaliação da documentação preferencialmente antes das transferências documentais.

Foi ainda considerado que o ex-IAN/TT deveria consolidar a sua liderança do processo e realçar junto do Governo a importância dos arquivos públicos e a oportunidade da mudança para a qualificação destes. Por outro lado, deveria promover formas complementares de cooperação, nomeadamente programas de apoio aos arquivos da Administração Pública.

O ex-Instituto dos Arquivos Nacionais realizou depois um grande evento de difusão das “Orientações...” e das recomendações do workshop, a 30 de Novembro de 2006, numa sessão cujos principais conteúdos se encontram também publicados na Internet ¹³. O ex-Instituto disponibilizou-se também, nessa ocasião, para apoiar o processo de mudança arquivística, através de sessões de divulgação da sua metodologia de intervenção, em diversos ministérios, tendo-se realizado, até ao momento, no Ministério da Administração Interna (Janeiro de 2007), do Trabalho e da Solidariedade

¹³ Cf., o sítio web do ex-IAN/TT, no endereço referido na nota anterior.

Social (Abril) e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do desenvolvimento Regional (Julho), estando ainda previstas outras acções em 2007, no Ministério da Justiça e da Economia e Inovação.

Mais recentemente, em Abril, no processo de acompanhamento aos organismos da Administração Pública, o ex-IAN/TT realizou um encontro de trabalho restrito com as Secretarias-Gerais, que permitiu apurar a existência das seguintes tipologias de problemas na implementação da metodologia proposta nas “Orientações...”:

- a) na maior parte dos casos, falta de planos de acção ministeriais, bem como de grupos de trabalho específicos para o acompanhamento arquivístico da reestruturação;
- b) necessidade de definir ou de reforçar os meios humanos e infra-estruturas de apoio ao processo;
- c) existência de transferências de documentação sem prévia avaliação, apesar da intenção, em alguns casos, de a desencadear ainda em 2007;
- d) adiamento, em muitas Secretarias-Gerais, das primeiras actividades ou projectos de resolução das questões arquivísticas desencadeadas com a mudança, para 2008, ou mesmo 2009 ¹⁴.

2.3.3 – Consultorias, normas, orientações e estudos

Além das “Orientações...”, o órgão de coordenação desenvolveu ainda outras soluções com vista a facilitar o processo de transferência dos arquivos dos organismos da AP envolvidos na reforma, bem como a sua qualificação. Entre elas, contam-se:

- 1) uma linha de consultoria técnica no domínio da gestão integrada de documentos de arquivo, que inclui os arquivos electrónicos;
- 2) a promoção de normas, orientações e estudos para apoiar a construção de uma rede nacional de arquivos que inclua os da Administração Central do Estado, suportada por boas práticas de gestão de documentos. Entre estes, salientam-se:
 - a) a “Tabela de selecção das funções-meio” - documento disponibilizado este ano com o objectivo ajudar a avaliar a documentação produzida no contexto das áreas funcionais que são comuns a toda a AP, nomeadamente a gestão dos recursos humanos,

¹⁴ O órgão de coordenação participou ainda, através de alguns dos seus colaboradores, em outras iniciativas de reflexão e debate em torno do problema dos arquivos e da reestruturação da Administração Pública. Entre elas, destacamos o painel coordenado pelo autor e por Miguel Infante no 9.º Congresso Nacional de Bibliotecários, Arquivistas e Documentalistas, com conclusões em linha. [Consult. 15 Jul. 2007]. Disponível em <URL: http://br.geocities.com/pedro_penteado/Painel.pdf > .

financeiros e patrimoniais e que pode ser usado para facilitar o processo de avaliação da documentação de organismos extintos e/ou afectados pelo PRACE ¹⁵;

b) a NP 4438:1-2 - norma portuguesa sobre gestão de documentos de arquivo, resultante da transposição da norma internacional ISO 15489 por um grupo de trabalho coordenado pelo ex-IAN/TT;

c) a especificação MoReq (Model Requirements for the Management of Electronic Records) - especificação de requisitos que suportam integralmente a gestão de documentos de arquivo electrónicos, apoiado em 2006 pela edição de “Guia para a elaboração de cadernos de encargos e avaliação de software para sistemas electrónicos de gestão de arquivo”;

d) a tradução do livro "Documentos de Arquivo Electrónicos: Manual para Arquivistas", do Comité para Arquivos Correntes em Ambiente Electrónico do Conselho Internacional de Arquivos (CIA), realizada por uma equipa coordenada também pelo ex- IAN/TT;

e) a “Macroestrutura” - estrutura classificativa uniforme, em dois níveis, que espelha as funções e as sub-funções/actividades do Estado, através dos diversos ministérios envolvidos (criada com a colaboração do ex-Instituto dos Arquivos Nacionais), que deve ser conjugada com o documento da “Metainformação para a interoperabilidade”;

f) a actualização das folhas de recolha de dados do "Manual para gestão de documentos", de 1998, e das "Orientações técnicas para avaliação de documentação acumulada", de 1999, apenas parcialmente disponíveis no sítio web do ex-IAN/TT, e que constituem uma vertente complementar às consultorias no domínio da avaliação documental ¹⁶;

g) o Projecto RODA – “Repositório de Objectos Digitais Autênticos”, com presença na Internet em <http://roda.iantt.pt/> .

A DGARQ prepara actualmente um documento orientador sobre requisitos da externalização de serviços arquivísticos que devem ser tidos em conta por parte dos organismos da AP ¹⁷.

¹⁵ Sobre este documento, cf. o artigo de Maria José FIDALGO e Paula UCHA neste número.

¹⁶ A maior parte dos produtos referidos estão disponíveis integralmente em <http://www.iantt.pt> .

¹⁷ Poderíamos ainda fazer referência a outros projectos em curso, de grande interesse para a AP, como o Projecto SIARQ, o Portal de arquivos portugueses, o Ficheiro Nacional de Autoridades Arquivísticas, ou o que se espera que venha a ser um manual de aplicação da NP 4438, a partir da tradução de «Comprendre et pratiquer le records management», das associações francesas AAF e ADBS. Prevê-se ainda, para este ano, o desenvolvimento de debates importantes, em torno das actuais práticas da avaliação documental e das suas alternativas, como a da macroavaliação funcional.

2.3.4 – Programas de apoio

O órgão de coordenação ensaiou ainda outros tipos de apoio para os arquivos da Administração Central do Estado. Em 2006, procurou que o Governo estabelecesse protocolos de qualificação dos arquivos de modo a estimular a adopção generalizada de políticas e boas práticas de gestão integrada de arquivos nos organismos públicos, sobretudo nas Secretarias-Gerais. Os projectos de qualificação de arquivos que, caso existisse decisão governamental nesse sentido, eram susceptíveis de serem objecto de protocolo, abrangiam as seguintes componentes:

- a) Diagnóstico à situação dos arquivos e elaboração de plano de intervenção;
- b) Elaboração/actualização de instrumentos de gestão, nomeadamente planos de classificação, portarias de gestão de documentos, quadros de segurança e acesso, planos de preservação digital;
- c) Concepção, implementação e monitorização de sistemas de gestão de documentos tradicionais, mistos e/ou electrónicos;
- d) Avaliação, selecção e eliminação de documentação acumulada;
- e) Acondicionamento de documentação avaliada de conservação permanente, respectiva inventariação e disponibilização de instrumentos de pesquisa;
- f) Melhoria das instalações e equipamentos de arquivo;
- g) Qualificação dos recursos humanos no exercício de funções arquivísticas, nomeadamente no âmbito da reconversão profissional de quadros da AP, de modo que pudessem vir a especializar-se na gestão da informação de arquivo

18.

A DGARQ procedeu recentemente à reconfiguração desta proposta, tendo sido remetido ao Ministério da Cultura um novo documento para apreciação.

18 Publicado em PENTEADO, Pedro. “A nova arquitectura da Administração Pública: perspectivas de desenvolvimento dos seus sistemas de arquivo”. In: INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO - [Actas do] 4.º Congresso Nacional da Administração Pública. [CD-ROM]. Oeiras: INA, 2006.

3. Onde pára a eficácia da nova política pública de arquivos?

Apresentámos anteriormente as linhas gerais das transformações em curso na ACE, os problemas que se colocam aos arquivos neste contexto, as novas orientações da política arquivística do país, as soluções preconizadas pelo órgão de coordenação e os factores críticos de sucesso com vista à sua implementação, muitos deles identificados também no âmbito dos debates entretanto promovidos pelo referido órgão. Importa agora verificar em que ponto estamos da sua concretização, com que nível de eficácia estamos a implementar a nova política e identificar ameaças ao processo de mudança.

Verificámos que a política pública ¹⁹ de arquivos sofreu uma reconfiguração, sedimentada num novo corpo legislativo, desencadeada com o PRACE, criando novos agentes (ex. da DGARQ) e atribuindo exigentes competências de gestão da informação arquivística às Secretarias-Gerais dos ministérios. Para facilitar a implementação da nova política e boas práticas arquivísticas, o órgão coordenador elaborou diversos instrumentos e desencadeou iniciativas de debate e de apoio técnico.

A avaliação da eficácia da nova política arquivística não é um exercício fácil. Para determinados indicadores-chave faltam dados rigorosos; para outros, falta a sua recolha e tratamento sistemático.

Ao nível do órgão de coordenação, para contrapor ao aumento inquestionável, em 2006, do número de produtos normativos e orientadores disponibilizados nos últimos dois anos ou ao crescimento do número de consultorias fornecidas, comparativamente com os anos anteriores, precisamos de saber, por exemplo, qual o *ratio* de recursos humanos envolvidos nos processos de apoio técnico ou de normalização; como se caracteriza, nos seus diversos indicadores, o corpo de profissionais aí envolvido; quais as competências que possuem e quais as que necessitam de desenvolver; de que meios financeiros dispõe aquela entidade para a promoção de programas ou de consultorias vocacionadas para ajudar os organismos da ACE na qualificação dos seus sistemas de arquivo; etc., etc.

Do lado das Secretarias-Gerais, não basta referir os elevados índices de implementação das alterações produzidas ao nível legal, a que já aludimos. É preciso

¹⁹ Entendemos por política pública o conjunto de actividades das organizações governamentais, directamente ou através de agentes, geralmente por via de um programa de acção coordenado ou de medidas concretas, com vista a modificar ou influir na vida dos cidadãos, respondendo a problemas específicos. Partimos do princípio que deve ser configurada de modo a ser possível medir o seu impacto. Esta definição tem como base as de B. Guy Peters (citado em SANCHEZ, Margarita Pérez – *Análisis de políticas públicas*. Granada: EUG, 2005, p. 52) e de MULLER, Pierre – *Les politiques publiques*. 3.^a ed. corr. Paris: PUF, 1998, p. 25.

conhecer qual o número das que possuem políticas de arquivo e planos de acção concretos; quantas possuem, efectivamente, serviços de arquivo; quantas têm pessoal especializado para assegurar apoio técnico e em que quantidade; que recursos financeiros dispõem para os arquivos; quantas possuem depósitos que cumpram os requisitos necessários para uma correcta preservação da informação arquivística; qual o número das que desenvolveram, em contexto de reestruturação, transferências controladas de documentação previamente avaliada; quantas desencadearam as medidas preconizadas pelas “Orientações...”; etc., etc.²⁰.

Na ausência de estudos sistemáticos, os dados dispersos de que dispomos permitem-nos concluir que quando se passa para o plano da implementação das medidas recomendadas pelo órgão de coordenação ou dos requisitos para o bom funcionamento dos sistemas de arquivo, ao nível das Secretarias-Gerais e dos organismos da AP, a maior parte dos casos apresenta baixos níveis de eficácia. O que obriga a uma reflexão das vias que poderão ajudar a aumentar o desempenho arquivístico destas entidades. Na realidade, a maioria das Secretarias-Gerais não se encontra ainda preparada para assumir a sua missão de gestão da informação arquivística, nem é esta a sua prioridade de momento. O que tem consequências na lentidão ou inexistência da resposta aos problemas de cariz arquivístico colocados pela nova arquitectura da ACE. Este cenário configura a existência de risco de aumento dos níveis de acumulação de documentação, de perda de acesso permanente à informação ou mesmo de perdas definitivas de memória organizacional e social. Exactamente o que precisamos de combater!

Tem razão, pois, o canadiano Carol Couture, citado na abertura deste artigo, quando defende que não basta legislar, mas que é preciso que os governantes estejam suficientemente sensibilizados e convencidos da necessidade de meter em campo as políticas de arquivo mais adequadas para permitir o acesso continuado à informação por parte dos cidadãos, das empresas e do próprio Estado. Porque a eficácia do Estado depende muito da capacidade de uso dos seus repositórios de informação e conhecimento e é preciso compreender que qualquer política pública tem de ser acompanhada de meios, senão arrisca-se a não passar de mera ficção. No caso dos arquivos, eles são claramente insuficientes, mesmo numa conjuntura de restrições

20 O mesmo tipo de avaliação deveria ser feito para os organismos, ao nível de Direcção-Geral ou Instituto, por exemplo, em que as necessidades e lacunas de informação são ainda maiores.

orçamentais. O que nos remete ainda para outra questão: onde está, neste caso, a sociedade civil?

Na realidade, a “causa” dos arquivos da AP tem tido pouco impacto social, constatando-se uma fraca mobilização dos cidadãos, dos intelectuais e dos meios de comunicação social. Não será este um dos factores pelo qual o problema mal entrou na agenda política. E onde estão os profissionais da informação, para além do envolvimento em algumas escassas iniciativas?

Com efeito, a sociedade portuguesa tem-se movimentado pouco em torno do assunto. Estaremos perante uma causa que lhe é indiferente? Porquê? Não é a transparência dos actos da nossa administração um sinal da vitalidade democrática? Então porque nos deixamos alhear e não reivindicamos o facto de ter mais informação disponível sobre as actividades do Estado, para o podermos melhor controlar, como é normal em Democracia?

Era importante ter a consciência da relação dos custos - benefícios da implementação (ou não) desta política de arquivos e das suas alternativas. É que estes reduzidos níveis de eficácia têm custos insuportáveis para o Estado e para os cidadãos.

Não se depreenda destas observações uma visão pessimista do momento que atravessamos. Somos dos que acreditamos que as ameaças identificadas têm de ser transformadas rapidamente em oportunidades. Contudo, ninguém tenha ilusão. Sem o problema entrar verdadeiramente na agenda política, o processo estará sempre em risco de ser comprometido. E, para este efeito, é necessário mobilização social e vontade política. A qual tem de ser traduzida também em recursos.

Estamos cada vez mais convencidos que esta é uma das vias em que, sem titubear, não poderemos deixar de insistir, nos próximos tempos. A bem dos arquivos, da cidadania e ... da Democracia.

Resumo [em português]

No artigo, o autor traça um quadro da nova arquitectura da Administração Central do Estado e define a mais recente orientação das políticas públicas para os arquivos deste sector, salientando o papel e a actuação do órgão de coordenação do sistema nacional de arquivos e das Secretarias-Gerais nesse contexto. Por fim, interroga-se sobre a eficácia das políticas públicas, destacando a necessidade de obter dados mais sistemáticos e apontando para as dificuldades na sua implementação.

Resumo [em inglês]

The author presents a new vision for the Portuguese Central State Administration, defining orientations for archives public policies. In this context presents specific roles and dynamics of the national archives Coordinator and Ministries General secretaries. Finally, discuss the main issue in turn of public policy efficacy, giving perspectives about the needs of having a systematic data and the difficulties during this implementation process.

Palavras-chave

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL DO ESTADO. REESTRUTURAÇÃO. POLÍTICA PÚBLICA. ARQUIVOS.

Nota biográfica do autor

Pedro Penteado - Director de Serviços de Arquivística e Apoio Técnico da Direcção-Geral de Arquivos (DGARQ). Docente do Curso de Ciências da Informação e Documentação da Universidade Nova de Lisboa e do Diploma de Especialização em Gestão Documental (DEGEDOC) do Instituto Nacional de Administração. Mestre em História Moderna pela Universidade de Lisboa. Doutorando em Ciências Documentais. E-mail: ppenteado@iantt.pt.